

低所得者層に対する自立支援

——生活福祉資金貸付事業(福祉費)実態調査結果から

佐藤 順子

〔抄録〕

本稿の目的は、都道府県社会福祉協議会の実施する生活福祉資金貸付事業のうち、福祉資金／福祉費（内、生業を営むために必要な経費および就職・技能習得に必要な経費）についての聴き取り調査結果を報告し、起業や就職・技能習得支援のための貸付が低所得者層の自立支援に対してどのように寄与しているか、また、その問題点は何かについて検討する手がかりとすることである。調査は2013年10月から同年12月にかけて、5カ所の都道府県社会福祉協議会生活福祉資金貸付事業担当者からの聴き取りによって行なった。

その結果、都道府県社会福祉協議会によって福祉費貸付の決定について異なりがあること、市町村社会福祉協議会および民生委員との情報交換等の連携が不可欠であること、社会福祉協議会貸付担当者は生業を営むために必要な経費の貸付について専門的な知識を持ち合わせていないと感じていることが明らかになった。

今後の課題として、低所得者層の起業および事業の継続に対する貸付である生業費についての専門的な助言を行う体制の整備が必要であると考ええる。

キーワード：生活福祉資金貸付事業 福祉費 生業を営むために必要な経費 就職・技能習得に必要な経費 支援体制

はじめに

生活福祉資金貸付事業は1955年に世帯更生資金貸付制度として発足し、1990年の生活福祉資金貸付事業への名称変更および制度改正を経て、20数年が経過した。また、制度の発足当初は中心的な目的であった、低所得者層に対する生業を営むために必要な経費の貸付（本稿では、起業のための貸付と同義に捉えている）は、2009年の生活福祉資金貸付事業の改正を経て、その位置付けを大きく後退させている。

しかし、低所得者層の自立支援に寄与する方策として、生業を営むために必要な経費の貸付を低所得者が起業を行うための少額貸付である「マイクロクレジット」として再定位する可能性について検討する方向も考えられる。

マイクロクレジットは貧困層の経済的・社会的基盤の構築に対する貢献を受賞理由とした、2006年度ノーベル平和賞受賞者であるムハマド・ユヌス氏によるグラミン銀行の実践によって、すでに広く知られているところである。それだけでなく、先進資本主義国においてもマイ

クロクレジットはすでに一般的な存在であると言っても過言ではない。

例えば、アメリカ合衆国とフランス共和国を見ると、アメリカでは低所得者層等に対する Credit Union の促進、Individual Development Account（個人開発口座）の奨励や零細企業の育成策に見られるように、起業のための少額貸付は低所得者層等の市場金融からの排除に対する対抗策として行われている。（小関 2011）

また、フランスでは若年層の失業率の高さから、少額融資を受けて起業をするための貸付を行う Association pour le droit a l'initiative economique（Adie・経済的なイニシアティブに対する権利のためのアソシーション）の取組みは、フランス政府による信用保証機構である Fonds de Cohésion Sociale（社会統合基金）が設立される契機となった。（重頭 2011）

もちろん、国によって社会・文化・歴史的背景や低所得者層等の起業に対する考え方が異なることから、一概に比較されるべきではない。しかし、日本において信用力の低い低所得者層等が利用できる起業のための貸付制度は現在、生活福祉資金貸付事業のみである。そのため、生活福祉資金貸付事業福祉資金／福祉費の内、生業を営むために必要な経費および就職・技能習得に必要な経費（以下、生業費および技能取得費）が実際にどのように活用されているか、精査する必要があると考える。

本稿では、都道府県社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当者からの聴き取り調査結果を報告し、今後の生活福祉資金貸付事業、とりわけ福祉資金／福祉費（内、生業を営むために必要な経費および就職・技能習得に必要な経費、以下、生業費および就職・技能習得費と称する）のあり方についての方向性を検討するための一助としたい。

1 生活福祉資金貸付事業の概略

生活福祉資金貸付事業は、社会福祉法第2条第2項第7項の「生計困難者に対して無利子又は低利で資金を融通する事業」であり、社会福祉法における第1種社会福祉事業に位置付けられる。その目的は、低所得世帯、障害者世帯又は高齢者に対し、資金の貸付けと必要な相談援助を行うことにより、その経済的自立および生活意欲の助長促進並びに在宅福祉および社会参加の促進を図り、安定した生活を送れるようにすること¹⁾とされている。

ここでいう低所得世帯とは、資金の貸付に合わせて必要な支援を受けることによって独立自活できると認められる世帯であって、独立自活に必要な資金の融通を他から受けることが困難である世帯をさしている。また、障害者世帯は身体障害者世帯、療育手帳、精神障害者福祉保健手帳の交付を受けている者の属する世帯をさし、高齢者世帯は65歳以上の高齢者の属する世帯をさしている。

貸付対象は、低所得世帯については原則としておおむね市町村税（住民税）非課税世帯で、高齢世帯については高齢者を含む4人世帯でおおむね年収600万円程度の世帯が想定されているが、各都道府県の実態に即した弾力的な運用を図ることとされ、画一的にならないよう留意

されたい²⁾とされている。実施機関は都道府県社会福祉協議会であり、貸付業務の一部は当該都道府県の区域内にある市町村社会福祉協議会に委託することができる³⁾。

2 変化する貸付目的—生業資金から修学資金へ

さて、生活福祉資金貸付事業は1990年の名称改称および制度改正までは世帯更生資金貸付制度と呼ばれ、その発端は1952年に開催された第7回民生委員児童委員大会における世帯更生運動実践申合決議の採択に遡る。同大会をきっかけとして展開された世帯更生運動以降、低所得者層が生活保護法における被保護者層へ陥ることを防止する「防貧」を主旨とした世帯更生資金貸付が制度として発足している。そして、1955年には世帯更生資金貸付に対して国庫補助が開始された⁴⁾。

発足当時、世帯更生資金貸付の資金使途は、①生業資金、②支度資金、③技能習得資金の3種類であり、起業や就職等で就労所得を得ることによって経済的自立を図るための手立てする性格を帯びたものであった。この点について、三富紀敬は、世帯更生資金貸付の目的は生業資金の貸付によって低所得者層の極零細経営者化を図り、生活保護受給層への停留を防ぐ役割を担うものであった⁵⁾と指摘している。と同時に、生業資金貸付は発足当時、低所得者層に対する安定した資産形成の機会を与えたという側面もある。角崎洋平は、「経済の成長率と、福祉的生業資金貸付件数の推移の間に一定の相関性を発見でき」、「戦後直後から高度経済成長期にかけては、福祉的生業費貸付事業は生活困窮者の生活基盤確立策として一定程度は機能していた」⁶⁾と結論づけている。

その後、1990年には世帯更生資金貸付は名称が生活福祉資金貸付へ変更され、同時に制度改正が行われた。当時の世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会座長・田中明は、制度改正が必要であった背景として、「貸付けの実績は、（世帯更生資金貸付）制度制定以降順調に伸びてきたが、その後わが国の経済が急速に好転し、第二次産業、第三次産業が増加し、そのため労働市場が改善され、雇用の機会が増大したので、貸付の中心であった更生資金（現・生業を営むために必要な経費）の貸付は減少し、そのための資金貸付についてもその実績は全体的に横這いないし減少傾向を示している」と述べている。

そして、進学率の向上による修学資金（現・教育支援資金）が貸付資金の中核を担っていること、また、雇用機会の増大は見られるものの、低所得者層は零細企業やパート等の雇用が多いことから、入院・冠婚葬祭等の臨時の出費に対応しにくく、生活福祉資金貸付にはこれらの臨時の出費に対応する需要があるという認識を示している⁷⁾。

その結果、1990年改正によって、それまで世帯更生資金貸付が低所得者世帯等に対して生業の手立てを提供することを主な貸付目的としていたことに対して、生活福祉資金貸付ではその目的が変化して行く。具体的には、世帯員の進学によってより収入の多い職に就き、世帯としての収入増を図る手立てとすること、および生活上の臨時の出費に対応することが貸付の中

心的な目的へと変化して行った。

なかでも、生業費および就職・技能習得費貸付について見て行くと、2004年7月31日以前は更生資金として「生業費」（限度額141万円）、「支度費」（限度額100万円）、「技能習得費」（918万円）および障害者更生資金「生業費」「支度費」「技能習得費」（限度額はそれぞれ更生資金と同じ）としてカテゴリー化されていた。しかし、2004年8月1日より更生資金と障害者更生資金は統合され、「生業費」（低所得世帯限度額280万円、障害者世帯限度額460万円）「技能習得費」（低所得世帯限度額110万円、障害者世帯限度額130万円）となった。

さらには、2009年10月より更生資金は福祉資金／福祉費として統合されて限度額が580万円まで引上げられると同時に、資金使途に応じて限度額が設定されることになる⁸⁾。

3 変化する貸付目的—臨時的支出から生計維持へ

2009年改正によって生活福祉資金貸付の種類は、①総合支援資金、②福祉資金、③教育支援資金、④不動産担保型生活資金（一般世帯向けおよび要保護世帯向け）に統合され、生活の維持を主な貸付目的とすることとなった。

その結果、それまでの更生資金（生業費・技能習得費）の名称は消え、生業を営むために必要な経費および就職・技能習得に必要な経費は、福祉資金／福祉費（日常的な生活を送る上で、または自立生活に資するために一時的に必要なであると見込まれる費用）の内に位置付けられている。

福祉費の具体的な貸付使途としては、次の13種類が例示されている⁹⁾。

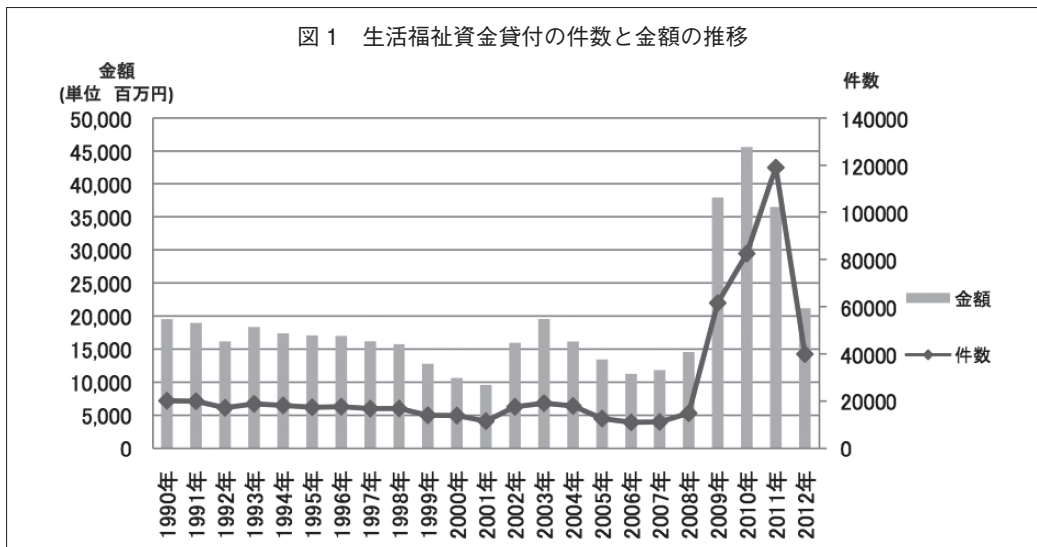
- ① 生業を営むために必要な経費
- ② 技能習得に必要な経費及びその期間中の生計を維持するために必要な経費
- ③ 住宅の増改築、補修及び公営住宅の譲り受けに必要な経費
- ④ 福祉用具等の購入に必要な経費
- ⑤ 障害者用自動車の購入に必要な経費
- ⑥ 負傷又は疾病の療養に必要な経費及びその療養期間中の生計を維持するために必要な経費
- ⑦ 中国残留邦人等にかかる国民年金保険料の追納に必要な経費
- ⑧ 介護サービス、障害者サービス等を受けるのに必要な経費
- ⑨ 災害を受けたことにより臨時に必要な経費
- ⑩ 冠婚葬祭に必要な経費
- ⑪ 住居の移転等、給排水設備等の設置に必要な経費
- ⑫ 就職、技能習得等の支度に必要な経費
- ⑬ その他日常生活上一時的に必要な経費

が挙げられ、従前の生業費および技能取得費は上記の福祉費の内に示されているに留まっている。

このように、生活福祉資金貸付における生業費および技能習得費貸付は、2009年改正以降その位置付けが変化していった。すなわち、新設された総合支援資金はハローワークとの連携などで就労による生活改善は目指されているものの、貸付の本来の目的であった「経済的自立および生活意欲の助長促進並びに在宅福祉および社会参加の促進を図り、安定した生活を送れるようにする」ことが、むしろ「生計維持を図ること」に矮小化されていった。

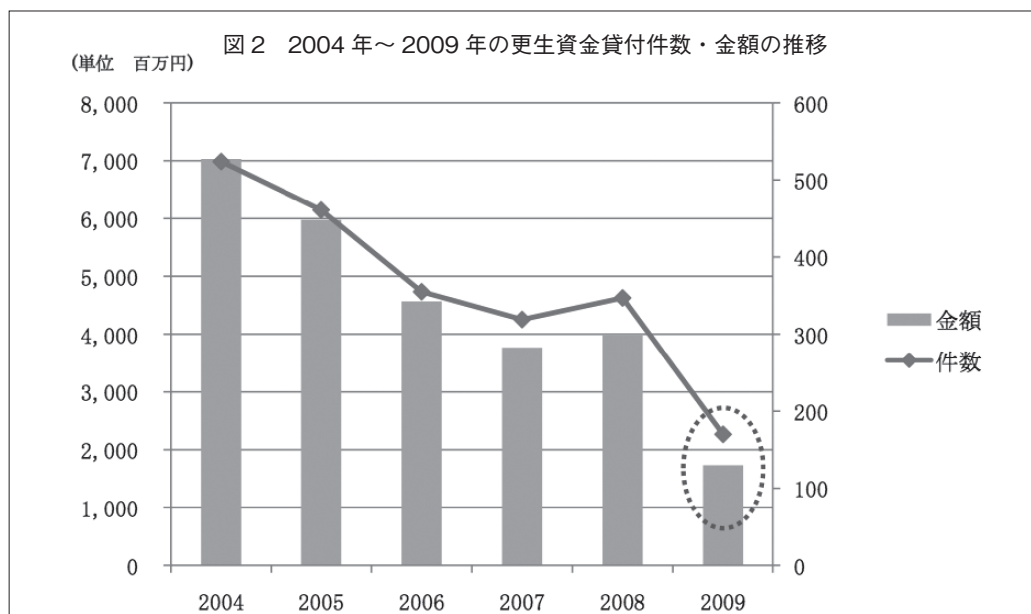
4 生業および技能取得費貸付の件数・金額実態の見えにくさ

生活福祉資金貸付事業の貸付件数および金額は、2009年の改正によって新設された総合支援資金の影響によって、図1に示すように貸付件数・金額とも倍加し、貸付金額は2010年に、貸付件数は2011年に、それぞれピークを迎えたがその後は激減している。



（1990年～2008年は社会保障統計各年報・2009年は改正貸金業法フォローアップチーム関係者ヒアリング 厚生労働省提出資料（2010年12月12日開催）および2010年～2012年は厚生労働省社会・援護局地域福祉課資料より筆者作成）

また、生業費および就職・技能習得費である更生資金がいわば独立した貸付使途であった2004年から2009年の貸付件数・金額の推移を見て行くと図2の通りである。



国立社会保障・人口問題研究所 ウェブサイト <http://www.ipss.go.jp/ssj-db/274.xls> より筆者作成
ただし、2009年の更生資金の貸付件数金額は2009年4月～同年9月までの6ヶ月間の実績である。

生業費および就職・技能習得費貸付は、2009年改正によって福祉費に統合されたため、管見したところ公開されている統計結果¹⁰⁾からは生業費および就職・技能習得費貸付のみの件数・金額は把握できない。

5 聴き取り調査結果について

以上のように述べてきた経過を踏まえて、全国の都道府県社会福祉協議会の内、事前に送付した調査項目票に回答があり、訪問調査に応じて頂いた5か所の社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当者から聴き取り調査を実施した。

聴き取り調査結果は以下の通りである。

A 社会福祉協議会

①生業費および就職・技能習得費の貸付件数と貸付用途について

- ・2008年度～2012年度の5年間の合計相談件数（内、貸付実行件数）は、生業費が30件（内、11件）、就職・技能習得費が134件（内、133件）で、生業費の相談件数に対する貸付件数の割合は約36.6%、就職・技能習得費の相談件数に対する貸付件数の割合は約99.3%である
- ・2008年度～2012年度の5年間の合計申込金額（内、貸付実行金額）は、生業費が818万円（内、456万円）、就職・技能習得費が300万円（内、301万円）で、生業費1件あたり平均貸付金額は約41万5,000円、就職・技能習得費1件あたり平均貸付金額は約22万6,300円である

- ・ 生業費の貸付用途は自動車購入（運送業自家用・通勤用）、学習塾開業、飲食業（ピザの移動販売、居酒屋、スーパー店内での焼きそば販売など）、建設業（内装業、重機修理）である
- ・ 生業費の貸付けに至らなかった事例は過去5年間に13件あり、内、事業計画の実現性が低いものが12件で、相談者が株式会社役員であったため申請資格がないとみなしたものが1件である
- ・ 就職・技能習得費の資金用途は職業訓練大学校、調理師養成学校、自動車教習所等の学費などである

②貸付の判断基準について

- ・ 生業費については、起業に実現可能性があるかどうかおよび借金があるかどうかで判断し、具体的には、起業による見込み収入を債務返済にあてる可能性がある場合などは貸付不可である

③重複貸付について

- ・ 総合支援資金と福祉費（教育支援資金）との重複貸付を行なったことがあるが、総合支援資金の償還延滞金がある場合は貸しづらい

④事業運営体制について

- ・ 貸付審査会には日本政策金融公庫および商工会議所からメンバーを出してもらっている
- ・ 審査は月1回の定例で行なうことを基本にしているが、それ以外にも必要に応じて行っている
- ・ 相談窓口である市町村社会福祉協議会との連携ができており、地域差はあるが市町村社会福祉協議会と民生委員との連携ができています

⑤償還対応について

- ・ 償還開始後、滞納があれば民生委員や市町村社会福祉協議会を通じて生活状況、滞納理由や今後の返済計画について聞き取りを行っている

⑥担当者として感じること

- ・ 生業費については、職員は起業融資審査のプロではないので相談対応が難しい
- ・ 生業費貸付相談者は高揚感を持って相談に来る場合が多いが、本人の持つ起業に対する自信に裏付けが感じられず、初めて就く仕事である場合などは貸付に不安を感じる

⑦その他

- ・生活保護受給世帯から「生活保護から脱却したい」という理由で生業費貸付の相談はあるが、実際に申請手続きに至る事例はなく、過去5年間の貸付け実績はない
- ・以前、相談者から貸付できないことに対するクレームがあり、相談窓口の市町村社会福祉協議会が対応に困ることがあったため、決定理由は本人に通知していない

B 社会福祉協議会

①生業費・技能習得費の貸付件数と貸付使途について

- ・2008年度～2012年度の5年間の合計相談件数（内、貸付実行件数）は、生業費が7件（内、7件）、就職・技能習得費が7件（内、7件）で、生業費および就職・技能習得費とも相談件数に対する貸付件数の割合は100%である
- ・2008年度～2012年度の5年間の合計申込金額・貸付実行金額は、生業費が476万円（内、476万円）、就職・技能習得費が223万円（内、190万円）で、生業費1件あたりの平均貸付金額は95万2,000円、就職・技能習得費1件あたりの平均貸付金額は約27万1,400円である
- ・貸付申込金額と貸付実行金額の差が生じたのは、社会福祉協議会で必要経費について精査した結果である
- ・生業費の具体的な使途はスナック、カラオケ店、自転車小売、解体業、理髪店などの開業資金である
- ・就職・技能習得費の使途は看護学校、調理師学校、イラストレーター技能習得学校、自動車教習所などの学費で、年齢に制限を設けていない
- ・自動車教習所の学費は就職が内定し、採用のため普通自動車運転免許が必要であるという条件に限定している
- ・起業のための初期投資および事業拡大のための貸付をいずれも行なっている

②貸付の判断基準について

- ・申請者に債務があるかどうかは貸付決定の大きな要因で、自己申告ではあるが預金通帳を提出して貰い、暮らしぶりを確認している
- ・生業費貸付にあたっては20%の自己資金を求めている
- ・生業費申請には、生活保護受給世帯からのリサイクルショップの起業などの相談はあるが、窓口である市町村社会福祉協議会で実現の見込みがあるかどうか判断してもらっている

③重複貸付について

- ・総合支援資金貸付とは滞納がない限り重複貸付を行っているが、実際にはほとんど貸付はな

い

④事業運営体制について

- ・貸付に際して民生委員には必ず入ってもらい、借受人の情報提供などの協力を依頼している
- ・担当者は6名で、内、2名が元銀行員である
- ・審査会は月1回定例で開催し、県社協事務局、民生委員協議会、障害者団体等から構成されている

⑤償還対応について

- ・返済時期が来て初回入金がなければ、まずコールセンターから連絡を取り、それでも入金があれば督促状を郵送し、訪問する場合もある
- ・都道府県社会福祉協議会貸付担当者と市町村社会福祉協議会担当者が年間10件程度訪問し、民生委員にも同行訪問してもらうこともある
- ・訪問の結果、償還のリスケジュールではなく償還猶予となる場合もあるが、口頭では後にトラブルになる事もあるので、世帯状況を確認の上、借受人に今後どうやっていくら返済するのか手書きで書いてもらう

⑥担当者として感じること

- ・生業費貸付申請者は経験がないにも関わらず起業を希望する事例があり、対応が難しいと感じている
- ・以前は審査会メンバーに日本政策金融公庫職員が入り、本人の自立更生と経営的視点から事業計画書をみて貰っていたが、金融関係者は「事業」として生業費をみているが、都道府県社会福祉協議会貸付担当者は「自立支援をめざす」という目的でみるという違いがあると感じた

⑦その他

- ・保証人による代理返済の事例もある

C 社会福祉協議会

①生業費および就職・技能習得費の貸付件数と貸付使途について

- ・2008年度～2012年度の5年間の合計相談件数（内、貸付実行件数）は、生業費が5件（内、5件）、就職・技能習得費が12件（内、12件）で、生業費および就職・技能習得費とも相談件数に対する貸付件数の割合は100%である
- ・2008年度～2012年度の5年間の合計申込金額（内、貸付実行金額）は、生業費が223万円（内、

223 万円)、就職・技能習得費が 227 万円(内、227 万円)で、生業費 1 件あたりの平均貸付金額は 44 万 6,000 円で、就職・技能習得費 1 件あたりの平均貸付金額は約 18 万 9,100 円である

- ・相談件数と貸付件数が一致しているのは、市町村社会福祉協議会で担当者と十分に相談してから申請をするため、審査会では貸付決定に向けての確認をするという役割を果たすことが多い
- ・生業費の貸付用途は溶接業の機械購入費、中途失明によって身体障害者となった男性の鍼灸院開業資金などである
- ・就職・技能取得費の貸付用途は看護学校 3 件、農業大学校 1 件、歯科技工士の衛生専門学校 1 件、自動車教習所の学費 6 件で、年代は高卒後の 10 歳代が多いが、自動車教習所学費の貸付は 40 ～ 50 歳代が多い
- ・事業の運転資金の貸付は行っていない

②貸付の判断基準について

- ・債務者にも貸付けが、免責されていることが条件である
- ・就職・技能習得費の貸付は採用されることを前提としており、普通自動車運転免許であれば、就職のため必要などの条件がある場合に限定している

③重複貸付について

- ・いずれの資金も総合支援資金との重複貸付は行っていない

④事業運営体制について

- ・審査会には日本政策金融公庫からも参加してもらっている
- ・相談窓口である市町村社会福祉協議会との連携ができている

⑤償還対応について

- ・(生活福祉資金全体で)社会福祉協議会として 1,500 件の償還の遅れがあるが、まずコールセンターから督促の働きかけをしている
- ・それでも償還に応じない場合は、2 名の職員が家庭訪問等を行なっている

⑥担当者として感じること

- ・起業のためにはまず貯金が必要だと思う

⑦その他

- ・相談者は日本政策金融公庫に断られた人という印象を持っている

D 社会福祉協議会

①生業費および就職・技能習得費の貸付件数と貸付使途について

- ・2008年度～2012年度の5年間の合計相談件数（内、貸付実行件数）は、生業費が2件（内、2件）、就職・技能取得費が2件（内、2件）で、生業費および就職・技能習得費とも相談件数に対する貸付件数の割合は100%である
- ・2008年度～2012年度の5年間の合計申込金額（内、貸付実行金額）は、生業費が365万円（内、365万円）、就職・技能習得費が14万4,000円（内、14万4,000万円）で、生業費1件あたりの平均貸付金額は182万5,000円で、就職・技能習得費1件あたりの平均貸付金額は72,000円である
- ・生業費の貸付使途は廃品回収業のための中古トラック購入などである
- ・就職・技能習得費の貸付使途はホームヘルパー資格取得の受講料、自動車教習所の学費で、2件とも高卒後の10歳代の借受人である。

②貸付の判断基準について

- ・運転免許取得費用や各種学校学費は、総合支援資金（一時生活再建費）の貸付対象となるため技能・就職支度費の目的と重複する。しかし、総合支援資金は失業中などで無収入であり、技能・就職支度費は福祉費であるため何らかの収入があることが条件となるため貸付対象者を区別している

③重複貸付について

- ・総合支援資金の生活支援費の貸付と同資金の一時生活再建費から自動車教習所学費の貸付を重複して行ったことがある

④事業運営体制について

- ・社会福祉協議会には相談員を置いているため、相談員と市町村社会福祉協議会担当者が同行して相談者と面接をすることがある
- ・相談窓口である市町村社会福祉協議会との連携や特に山間地域の市町村社会福祉協議会と民生委員との連携はできていると感じている
- ・審査会には日本政策金融公庫および商工会議所からメンバーを出してもらっているが、「福祉貸付」という性質上、事業の成否以外にどこまで意見を言えば良いのか難しそうである

⑤償還対応について

- ・償還は据置期間中に市町村社会福祉協議会担当者と民生委員が本人を訪問し、事業が順調かどうかをモニタリングしている

⑥担当者として感じること

- ・総合支援資金は家計権利支援や就労支援を組み合わせたものという設計だが、人件費は単年度の臨時雇用促進助成金で、きめ細かく支援するには十分に運営費（人件費）が確保されていない

⑦その他

- ・生業費相談でよく話を聴いてみると、家計の圧迫理由として教育費があったため、教育支援資金貸付につながった例もある
- ・相談内訳には飲食業や美容業の開業などがあるが、（貸付担当者から見て）実現可能性が低いと思えることがある

E 社会福祉協議会

①生業費および就職・技能習得費の貸付件数と貸付用途について

- ・2008年度～2012年度の5年間の合計相談件数（内、貸付実行件数）は、生業費が10件（内、2件）、就職・技能取得費が0件（内、0件）で、生業費の相談件数に対する貸付件数の割合は20%である
- ・2008年度～2012年度の5年間の合計申込金額（内、貸付実行金額）は、生業費が1045万円（内、230万円）で、生業費1件あたりの平均貸付金額は115万円である
- ・生業費貸付の内訳は、障害者用福祉車両購入、運搬業の保冷車買替えである
- ・申請を受けても貸付実行に至らなかった例として、占い師開業、結婚式場のビデオ撮影などがあったが、前者は生活保護受給者で担当ワーカーから不適切との意見書があり、後者は事業計画が不十分ですでに当該式場には専属の撮影業者がいたことが社会福祉協議会の調査で判明し、貸付に至らなかった
- ・生業費貸付は事業新規開始や拡張に伴う機材費購入名目に限定し、事業の運転資金名目では貸付は行っていない
- ・就職・技能取得費で、自動車教習所・料理学校・職業訓練大学校などの学費の貸付は教育支援資金や学生支援機構で対応するようにしてもらっている
- ・社会人に対して各種学校学費の貸付は行っていない

②貸付の判断基準について

- ・生業費の貸付相談時点で銀行や消費者金融からの借り入れがあり、負債の有無は自己申告で

あるため対応できない場合がある

③重複貸付について

- ・償還能力の有無は現在の収入からも推し測ることができるため、収入が無いことを条件としている総合支援資金との重複貸付は行っていない

④事業運営体制について

- ・審査会のメンバーは社協、商工会議所、県、障害者団体、民生委員である
- ・審査会前に商工会議所職員に書類を見て意見をもらっている
- ・民生委員の役割は借受人の支援に特化し、償還督促は行っていない
- ・農村部を中心に市町村社会福祉協議会と民生委員との連携はできているが、都市部では両者の関わりが弱いと感じている

⑤償還対応について

- ・債権管理を徹底するようにした結果、2012年度末で3か月以上の延滞が94件、3か月未満の延滞が2件あることが判明している
- ・延滞の内、行方不明が8件、死亡が17件、自己破産が13件で、自己破産は債務者の弁護士からの受任通知で初めてわかることが多い
- ・延滞には元金を返してもらってから利子、延滞利子の順で返済してもらう
- ・貸付金支払い条件の変更は口頭および一筆書いて貰う。しかし、約定変更文書の取り交わしはしない
- ・連帯保証人がなくても貸付は可能であるが、滞納事例が多いので連帯保証人を取るようになっている

⑥担当者として感じること

- ・生業費貸付決定の審査自体、社会福祉協議会が行うことが適切かどうか疑問である

⑦その他

- ・借受けた生業費を借金返済に充てるという不正があったため、生業費の新規貸付には慎重にならざるを得ない
- ・生業費貸付の相談者は政策金融公庫や商工会議所に断られた人が来ることが多い

6 聴き取り調査結果からうかがえること

以上、5か所の都道府県社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当者からの聴き取り調査結果か

ら、調査箇所数が限定されているため、普遍化することには限界があるが、相談件数（貸付決定件数）および金額の差異を除くと次の3点について伺うことができます。

① 社会福祉協議会議によって貸付の決定について異なりがある点

生業費と就職・技能習得費でそれぞれ主なものをあげると以下の通りである。

【生業費】

生業費の内、事業運転資金の貸付を認めているところ（B）もあれば、認めていないところ（C・E）もある。A・Dについては事業運転資金貸付の相談が過去5年間なかった。

さらに、生業費貸付にあたっては自己資金を不要とするところ（A・C・D・E）もあれば、必要とするところ（B）もみられた。

また、総合支援資金との重複貸付を行っているところ（A・B・D）もあれば、行っていないところ（C・E）もある。

【就職・技能習得費】

就職・技能習得費の内、各種学校の学費の貸付については年齢を問わず、社会人を対象としているところ（A・B・C・D）もあれば、社会人は対象としないところ（E）もある。また、各種学校の学費は他法による貸付を優先し、貸付を行っていないところ（E）もあった。

② 市町村社会福祉協議会および民生委員との連携のあり方

民生委員との連携を重視するところがほとんどであったが、連携のあり方には差異があった。具体的には、「貸付に際して民生委員には必ず入ってもらい、借受人の情報提供などの協力を依頼している」「市町村社会福祉協議会担当者と民生委員が順調に事業が展開されているか、本人を訪問してモニタリングをおこなっている」「（償還にあたって）民生委員にも同行訪問してもらうこともある」と、「情報提供」「モニタリング」「償還指導」のいずれかの段階で支援を行っている。

③ 生業費貸付決定の判断の難しさ

貸付担当者が「生業費の審査自体、社会福祉協議会が行うことが適切かどうか疑問である」「（社会福祉協議会）職員は起業融資審査のプロではないので相談対応が難しい」「生業費貸付申請者は経験がないにも関わらず起業を希望する事例があり、対応が難しいと感じている」と述べているように、生業費貸付決定の難しさが伺える。

審査会に日本政策金融公庫や商工会議所職員が入っていても、事業としての成否だけでなく、背景には低所得者層等の経済的自立のみならず、生活の再建に寄与する福祉貸付である生業費貸付決定の判断の難しさがあると言えよう。

また、相談者に負債があるかどうかは自己申告のため、預金通帳を確認しているところ (B) もあったが、それでも借受金を債務返済に充てることを防ぎきれず (E)、不正貸付を招く原因となっている。

むすびにかえて

以上、5か所の社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当者からの聴き取り調査結果を概観してきたが、今後の課題として次の2点を挙げたい。

1点目は、生業費および就職・技能習得費の相談・貸付実態を明らかにする仕組みを構築することである。上述したように、2009年10月の制度改正以後、生業費および就職・技能習得費は、日常生活上一時的に必要な経費である福祉費の内に含まれ、正確な貸付件数・金額が公表されておらず、実態を把握することが困難な状況にある。この点を是正することは日本におけるマイクロクレジットを推進するにあたっての今後の制度設計を検討する際に欠かせない。

2点目は、低所得者層の起業および事業の継続に対する貸付に関する専門的な助言を行う体制の整備について検討することである。

上述したように、民生委員が生業費貸付指導にあたる場面は、借受人の情報提供、事業のモニタリングや償還にあたって市町村社会福祉協議会職員との同行など貸付のそれぞれの段階においてむしろ限定的である。しかし、地域住民である借受人の伴走者としての民生委員の役割は、特に都市部での地域住民の結びつきが弱まってきた現在、改めてその役割の大きさが見直されているのではないかと。

さらには、筆者の実施した聴き取り調査において、相談員が確保されている社会福祉協議会も見られたが、「きめ細かく支援するには、恒常的な運営費（人件費）が確保されている必要がある」(D) という声も聞かれ、生業費借受人に対して経営支援を行なえる体制にあるかどうか検討の余地を残している。

アメリカ合衆国における低所得者層等を対象とした Microenterprise Development Organizations (零細企業育成組織) の貸付利用者調査結果によると、延滞のある利用者はマイクロクレジット機関とのコンタクトを避ける傾向にあり、一方で、Technical Assistance (経営支援) を受けた利用者は償還実績が高いことが報告されている (Koseki 2013)。

前述したように、生業費は生活福祉資金貸付事業の前身である世帯更生資金貸付制度において中核となる貸付資金であったが、時代の変化に伴って、その位置付けが「一時的な生活上の需要資金」に括られたため、その実態が見えにくいものとなった。

アメリカ合衆国やフランス共和国といった先進資本主義国においても、低所得者層等が貧困からの離脱のために起業を行なう手立てとしてのマイクロクレジットが発達しつつあり、日本においてもまた、生業費および就職・技能習得費の貸付はそのあり方を見直す時期に来ている

だろう。

そして、生業費貸付は貸付申請書の作成を始め、貸付を経て起業に至るまでの支援から起業後の経営支援まで含めた支援が一体化して初めて機能すると考える。

注

- 1) 生活福祉資金貸付制度研究会（2009）『平成 25 年度版生活福祉資金の手引き』簡井書房 59
- 2) 厚生労働省 社援発 0728 第 9 号 各都道府県知事各政令指定都市市長宛 厚生労働次官通知 2009 年 7 月 28 日
- 3) 生活福祉資金貸付制度研究会（2013）『平成 25 年度版 生活福祉資金の手引き』簡井書房 231
- 4) 生活福祉資金貸付制度研究会（2013）『平成 25 年度版 生活福祉資金の手引き』簡井書房 21
- 5) 三富紀敬（1977）『民生委員の階級的基盤』『立命館経済』第 26 巻第 3 号 98-99
- 6) 角崎洋平（2012）『福祉的貸付の歴史と理論』立命館大学大学院 先端総合科学研究科 先端総合学術専攻 2012 年度博士論文 140-141 より引用
- 7) 田中 明（1990）『世帯更生資金貸付制度から生活福祉資金貸付制度へ』『月刊福祉』第 73 巻第 6 号 全国社会福祉協議会 96-101
- 8) 生活福祉資金貸付制度研究会（2013）『平成 25 年度版 生活福祉資金の手引き』簡井書房 52-55
- 9) 生活福祉資金貸付制度研究会（2013）『平成 25 年度版 生活福祉資金の手引き』簡井書房 98 より引用
- 10) 国立社会保障・人口問題研究所 (<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/274.xls>, 2014. 11. 27).

文 献

- 小関隆志（2011）『金融におけるコミュニティ・エンパワメント—貧困と社会的排除への挑戦』ミネルヴァ書房
- 佐藤順子（2010）「生活福祉資金貸付制度の今後—生活福祉資金貸付制度（生業費）実態調査から見えてくるもの」佛教大学福祉教育開発センター紀要第 7 号 175-192
- 重頭ユカリ（2011）「フランスの起業向けマイクロクレジット—マイクロクレジット機関 Adie を中心に」『農林金融』第 66 巻第 12 号 農林中央金庫
- Takashi Koseki (2013) Technical Assistance for Delinquent Clients, Urban Affairs Association 43rd Annual Conference (UAA), San Francisco, April 5, 2013

本稿は平成 25 年度佛教大学特別研究費の成果の一部である。

（さとう じゅんこ 福祉教育開発センター）